# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA

## 2.1. Kajian Pustaka

Secara keseluruhan di mulai dari teori umum atau grand teori menyangkut sistem akuntansi pengeluaran kas yang ditunjang teori aplikasi. Bab ini bertujuan memaparkan yang tersaji termasuk dimensi dari sistem sistem akuntansi pengeluaran kas. Selengkapnya kajian pustaka yang dipaparkan tersaji dalam bentuk skema sebagai berikut.

### 2.1.1 Sistem

Pada dasarnya sistem berasal dari bahasa Yunani, yaitu "systema" yang berarti kesatuan, yaitu keseluruhan dari bagian-bagian yang mempunyai hubungan satu sama lainnya. Model umum sebuah sistem terdiri atas masukan, proses dan keluaran.

#### 2.1.1.1 Pengertian Sistem

Sistem dapat kita temukan dalam setiap kegiatan dikehidupan sehari-hari. Karena sistem merupakan kegiatan-kegiatan yang saling berhubungan guna mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Pengertian sistem menurut **Gordon B.Davis** adalah sebagai berikut:

> **"Sistem dapat berupa abstrak atau fisis. Sistem yang abstrak adalah susunan yang teratur dari gagasan-gagasan atau konsepsi-konsepsi yang saling bergantung."**
>
> **(Gordon B.Davis, 2005; 81)**

Menurut **Widjajanto** yang pengertian sistem adalah :

**"sesuatu yang memiliki bagian-bagian yang saling berinteraksi untuk mencapai tujuan tertentu melalui tiga tahapan yaitu input, proses dan output."**

**(Widjajanto, 2008:2)**

Pengertian sistem menurut **O'brien** , yang dialih bahasakan oleh **Dewi Fitriansari dan Deni Arnos Kwary**:

**"Sistem adalah sekelompok komponen yang saling berhubungan, bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama dengan menerima input serta menghasilkan output dalam transformasi yang teratur."**

**(O'brien, 2005:29)**

Dari definisi-definisi tersebut diatas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya sistem adalah suatu kumpulan dari unsur-unsur atau bagian-bagian yang menjadi satu kesatuan dan saling berkaitan satu sama lain untuk mencapai tujuan tertentu.

### 2.1.1.2 Karakteristik Sistem

Menurut **Jogiyanto** mengemukakan sistem mempunyai karakteristik atau sifat-sifat tertentu, yaitu :

1. **Komponen sistem**
2. **Batas sistem**
3. **Lingkungan luar sistem**
4. **Penghubung sistem**
5. **Masukan sistem**
6. **Keluaran sistem**
7. **Pengolahan sistem**
8. **Sasaran sistem**

**(Jogiyanto, 2008:3)**

Dari karakteristik atau sifat-sifat sistem diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

1. **Komponen sistem**

   Suatu sistem terdiri dari sejumlah komponen *(component)* yang saling berinteraksi, saling bekerjasama membentuk suatu kesatuan. Komponen-komponen sistem dapat berupa suatu subsistem atau bagian-bagian dari sistem. Setiap sistem tidak peduli betapapun kecilnya, selalu mengandung komponen-komponen atau subsistem-subsistem. Suatu sistem dapat mempunyai sistem yang lebih besar yang disebut dengan supra sistem.

2. **Batas sistem**

   Batas sistem *(boundary)* merupakan daerah yang membatasi atau memisahkan antara suatu sistem dengan sistem yang lainnya atau dengan lingkungan luarnya. Batas sistem ini memungkinkan suatu sistem dipandang sebagai suatu kesatuan. Batas suatu sistem menunjukkan ruang lingkup *(scope)* dari sistem tersebut.

3. **Lingkungan luar sistem**

   Lingkungan luar *(environment)* suatu sistem adalah apapun yang berada diluar batas sistem yang mempengaruhi operasi sistem. Lingkungan luar sistem dapat bersifat menguntungkan dan dapat juga bersifat merugikan sistem tersebut. Lingkungan yang merugikan tentu saja harus ditahan dan dikendalikan supaya tidak mengganggu kelangsungan operasi sistem. Sedangkan yang menguntungkan harus tetap dijaga, karena akan memacu terhadap kelangsungan hidup sistem.

**4. Penghubung sistem**

Penghubung *(interface)* merupakanpenghubung antara suatu subsistem-subsistem ke subsistem yang lainnya. Dengan penghubung suatu subsistem dapat berintegrasi dengan subsistem yang lainnya membentuk suatu kesatuan.

**5. Masukan sistem**

Masukan *(input)* adalah energi yang dimasukan kedalam sistem. Masukan dapat berupa masukan perawatan *(maintenance input)* dan masukan sinyal *(signal input)*. *Maintenance input* adalah yang dimasukan supaya sistem tersebut dapat beroperasi. *Signal input* adalah energi yang dapat dikeluarkan.

**6. Keluaran sistem**

Keluaran *(output)* adalah hasil dari energi yang diolah dan diklasifikasikan menjadi keluaran yang berguna dan sisa pembuangan. Keluaran dapat merupakan masukan untuk subsistem yang lain atau kepada supra sistem.

**7. Pengolahan sistem**

Suatu sistem dapat mempunyai suatu bagian pengolahan *(process)* yang akan mengubah masukan menjadi keluaran.

**8. Sasaran sistem**

Suatu sistem pasti mempunyai tujuan *(goal)* atau sasaran *(objective)*. Jika suatu sistem tidak mempunyai sasaran, maka operasi sistem tidak akan ada gunanya. Tujuan inilah yang menjadi pemotivasi yang mengarahkan sistem. Sasaran dari sistem sangat menentukan sekali masukan yang dibutuhkan sistem dan keluaran yang akan dihasilkan.

### 2.1.2 Kas

Kas merupakan komponen aktiva perusahaan yang paling likuid, karena dapat digunakan sebagai alat pembayaran yang siap dan bebas digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan operasional instansi pemerintahan. Hampir semua transaksi perusahaan pada akhirnya akan mempengaruhi kas, sebagai contoh salah satu bentuk kegiatan yang dilakukan di instansi pemerintahan yaitu pembelian, dimana pembelian mengakibatkan terjadinya pengeluaran kas. Dengan demikian, kas dapat dikatakan sebagai aktiva yang penting. Untuk itu diperlukan adanya pengendalian intern yang baik untuk menghindari kemungkinan terjadinya penyelewengan dan penyalahgunaan.

Kas menurut **Warren, Reeve, Fess** yang diterjemahkan oleh **Aria Farahmita, Amanugrahani dan Taufik Hendrawan**:

> **"Kas meliputi koin, uang kertas, cek, wesel (moner order atau kirimanyang melalai pos yang lazim berbentuk draft bank atau cek bank, hal ini untuk selanjutnya diistilahkan dengan wesel) dan uang yang disimpan dibank yang dapat ditarik tanpa pembatasan dari bank bersangkutan. Lazimnya kas dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang diterima bank umum anda setorkan ke rekening bank anda, misalnya cek yang dibayarkan untuk anda biasanya dapat disetorkan ke bank dan karena itu dianggap sebagai kas."**
>
> **(Aria Farahmita, Amanugrahani dan Taufik Hendrawan, 2006:362)**

Kas menurut **Zaki Baridwan** :

> **"Kas menurut pengertian akuntansi adalah alat pertukaran yang dapat diterima untuk pelunasan utang dan dapat diterima sebagai suatu setoran ke bank dengan jumlah sebesar nominalnya, juga simpanan dalam bank atau tempat-tempat lainnya yang dapat diambil sewaktu-waktu."**
>
> **(Zaki Baridwan, 2004:83)**

Kas menurut **Indra Bastian dan Gatot Soepriyanto** dalam bukunya yang berjudul **Sistem akuntansi Sektor Publik** (Konsep Untuk Pemerintah Daerah):

> **"Kas adalah uang tunai yang dapat dipersamakan dengannya serta saldo rekening giro yang tidak dibatasi penggunaanya untuk membiayai kegiatan entitas pemerintahan daerah."**
>
> **(Indra Bastian dan Gatot Soepriyanto, 2007:58)**

Berdasarkan pengertian kas tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kas merupakan sesuatu yang dapat diterima sebagai alat pelunasan kewajiban pada nilai nominalnya.

**a. Komposisi Kas**

Syarat sesuatu dapat dimasukan dalam pengertian kas adalah bahwasanya sesuatu tersebut dapat diterima sebagai setoran oleh bank dengan nilai nomial, sehingga jika elemen-elemen yang tidak diterima sebagai setoran dengan nilai nominal, tidak dapat digolongkan sebagai kas. Adapun yang tergolong dalam pengertian kas antara lain: Uang logam, Uang kertas, Cek, Wesel (Money Order), Giro, Bilyet.

**b. Karakteristik Kas**

1. Aktiva lancar yang paling Liquid
2. Tidak bisa dibuktikan kepemilikannya (mudah berpindah tangan)
3. Aktiva yang tidak produktif
4. Dapat segera diuangkan (Simpanan di Bank)

**c. Pengawasan Kas**

Untuk mencegah penggelapan dan penyalahgunaan kas maka diperlukan pengawasan yang ketat terhadap kas. Pada umumnya sistem pengawasan intern terhadap kas akan memisahkan fungsi-fungsi penyimpanan, pelaksana dan pencatatan. Dasar-dasar atau pedoman dalam pengawasan kas antara lain sebagai berikut:

1. Penerimaan Uang

   Saat terjadi penerimaan kas sebaiknya dilakukan hal-hal sebagai berikut:

   a. Menunjukan fungsi-fungsi dalam penerimaan kas secara jelas dan segera mencatat penerimaan kas dan menyetorkan ke Bank.
   b. Memisahkan fungsi pengurusan kas dengan fungsi pencatatan.
   c. Mengadakan pengawasan yang ketat terhadap fungsi penerimaan dan pencatatan kas.

2. Pengeluaran Kas

   Saat terjadi pengeluaran kas sebaiknya dilakukan hal-hal sebagai berikut:

   a. Mengharuskan penggunaan cek yang bernomor urut dalam pengeluaran kas kecuali pembayaran yang dilakukan melalui Dana kas kecil.
   b. Pembentukan Dana kas kecil dengan pengawasan yang ketat.
   c. Penulisan cek harus didukung bukti-bukti yang lengkap ( atau dapat menggunakan sistem vocer).
   d. Memisahkan petugas pengumpul bukti-bukti pengeluaran, penulisan cek, pencatat pengeluaran kas dan penandatanganan cek.

e. Mengadakan pengawasan Intern dalam waktu tidak tentu.

f. Membuat laporan kas harian

### 2.1.3 Akuntansi Keuangan Daerah

#### 2.1.3.1 Pengertian Akuntansi

Akuntansi adalah suatu seni pencatatan, pengklasifikasian dan pengikhtisaran dalam cara yang signifikan dan satuan mata uang, transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian yang paling tidak sebagian diantaranya memiliki sifat keuangan dan selanjutnya menginterpretasikan hasilnya.

Pengertian Akuntansi menurut *Accounting Principle Board* yang dikutip oleh **Abdul Halim** :

> **"Akuntansi adalah suatu kegiatan jasa, fungsinya menyediakan informasi kuantitatif, terutama bersifat keuangan tentang entitas ekonomi yang dimaksudkan agar berguna dalam pengambilan keputusan ekonomik dalam membuat pilihan-pilihan yang nalar diantara alternatif arah dan tindakan".**
>
> **(Abdul Halim, 2008:26)**

Menurut **pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005** Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

> **"Akuntansi adalah proses pencatatan, pengukuran, pengklasifikasian, pengikhtisaran transaksi dan kejadian keuangan, penginterpretasian atas hasilnya, serta penyajian laporan".**
>
> **(Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005)**

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa akuntansi adalah proses pencatatan, pengelompokkan dan pengikhtisaran kejadian-kejadian

ekonomi dalam bentuk yang teratur dan logis dengan tujuan untuk menyajikan informasi keuangan yang dibutuhkan untuk pengambilan keputusan.

### 2.1.3.2 Pengertian Akuntansi Pemerintahan

Menurut **Indra Bastian** akuntansi sektor publik dapat didefinisikan sebagai :

> **"mekanisme teknis dan analisis akuntansi yang diterapkan pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM dan yayasan sosial, maupun pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta".**
>
> **(Indra Bastian, 2007:15)**

Menurut **Abdul Halim** memberikan definisi akuntansi pemerintah daerah yang disebutnya sebagai Akuntansi Keuangan Daerah adalah:

> **"Proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas pemerintah daerah (kabupaten, kota atau provinsi) yang dijadikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak eksternal pemerintah daerah yang memerlukan".**
>
> **(Abdul Halim, 2008:35)**

Dapat disimpulkan bahwa tujuan akuntansi pada pemerintahan adalah memberikan informasi yang diperlukan agar dapat mengelola suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi secara tepat, efisien, dan ekonomis, serta memberikan informasi untuk melaporkan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan tersebut serta melaporkan hasil operasi dan penggunaan dana publik. Selain itu, akuntansi pemerintahan mengacu pada penerapan teori, prinsip atau standar akuntansi pada organisasi yang tidak mencari laba, khususnya unit organisasi pemerintahan.

**2.1.3.2.1 Lingkungan Akuntansi Pemerintahan**

Menurut **Bachtiar Arif, Muchlis dan Iskandar** struktur pemerintahan dan jenis pelayanan yang diberikan yang berpengaruh terhadap tujuan akuntansi dan pelaporan keuangan meliputi:

a. **Bentuk umum pemerintahan dan pemisahan kekuasaan**
b. **Sistem pemerintahan otonomi dan transfer pendapatan antar pemerintah**
c. **Adanya pengaruh proses politik**
d. **Hubungan antara pembayaran pajak dengan pelayanan pemerintah**

**(Bachtiar Arif, Muchlis dan Iskandar, 2009: 28)**

Dari keterangan menurut Bachtiar Arif, Muchlis dan Iskandar dapat diuraikan sebagai berikut :

**a. Bentuk umum pemerintahan dan pemisahan kekuasaan**

Bentuk umum pemerintahan dan pemisahan kekuasaan berpengaruh terhadap tujuan akuntansi dan pelaporan keuangan. Di Indonesia, negara berbentuk Republik dengan asas ddemokrasi. Hal ini berarti kekuasaan berada di tangan rakyat. Dalam pelaksanaannya, tugas pemerintah didelegasikan kepada pejabat yang ditunjuk rakyat melalui proses pemilihan.

**b. Sistem pemerintahan otonomi dan transfer pendapatan antar pemerintah**

Sistem pemerintahan di Indonesia yang sebelumnya terpusat *(cenralistic)* berubah menjadi pemerintahan yang memberikan kewenangan atau otonomi daerah lebih luas, khususnya kabupaten/ kota *(decentralistic)*. Namun, tingkatan pemerintahan di Indonesia tetap terdiri dari tiga tingkat pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/ kota.

**c. Adanya pengaruh proses politik**

Dengan adanya sistem otonomi tersebut, pendapatan pajak atau bukan pajak dialokasikan juga kepada pemerintah ditingkat yang lebih bawah dangan dana perimbangan melalui mekanisme akuntansi "transfer" Pemerintah pusat akan melakukan transfer dana perimbangan ke pemerintah daerah.

**d. Hubungan antara pembayaran pajak dengan pelayanan pemerintah**

Penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan negara kepada pemerintah daerah menyebabkan pengalihan pengelolaan dana tanggung jawab penggunaannya. Hal ini merupakan Gubernur, Bupati dan Walikota mengajukan anggaran kepada Dewan perwakilan rakyat di daerah, melaksanakan anggaran, dan membuat pertanggungjawaban berupa laporan keuangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang bersangkutan setelah diperiksa oleh badan pemeriksa yang ditetapkan undang- undang.

**2.1.3.2.2 Tujuan Akuntansi Pemerintah**

Menurut **Deddi Nordiawan** akuntansi pemerintahan mempunyai beberapa tujuan yaitu :

1. **Tujuan pertanggungjawaban**
2. **Tujuan manajerial**
3. **Tujuan pengawasan**

**(Deddi Nordiawan, 2006:7)**

Dari tujuan-tujuan akuntansi pemerintahan diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

1. **Tujuan pertanggungjawaban**

   Dalam tujuan pertanggungjawaban pemerintah harus memberikan informasi keuangan secara lengkap, memberikan informasi keuangan secara cermat, dalam bentuk dan waktu yang tepat.

2. **Tujuan manajerial**

   Dalam tujuan manajerial, memberikan informasi keuangan untuk perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, pengendalian anggaran, perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan penilaian kinerja pemerintah adalah tujuan yang diharapkan dapat dicapai dengan adanya akuntansi pemerintah.

3. **Tujuan pengawasan**

   Memiliki arti bahwa informasi yang dihasilkan akuntansi pemerintahan harus memungkinkan untuk terselenggarakan pemeriksaan oleh aparat pengawas.

Dari keterangan tersebut di atas, diharapkan dengan adanya akuntansi pemerintah, mampu membangun hubungan kepercayaan yang baik antara pemerintah baik pusat maupun daerah dengan masyarakat melalui informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

### 2.1.3.2.3 Karakteristik Akuntansi Pemerintah

Karakteristik dari akuntansi pemerintahan menurut **Mardiasmo** sebagai berikut :

> **"Karakteristik akuntansi pemerintahan disebabkan karena adanya lingkungan yang mempengaruhi. Organisasi sektor publik bergerak dalam lingkungan kompleks dan *turbulence*".**
>
> **Mardiasmo (2009:3)**

Komponen lingkungan yang mempengaruhi organisasi sektor publik meliputi beberapa faktor yaitu :

**a. Faktor ekonomi**

Faktor ekonomi yang mempengaruhi organisasi sektor publik tersebut adalah pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, perubahan pendapatan perkapita (GNP/GDP), struktur produksi, tenaga kerja. Arus modal dalam negeri, cadangan devisa, nilai tukar mata uang, utang dan bantuan luar negeri, infrastruktur, teknologi, kemiskinan dan kesenjangan ekonomi dan sektor informal.

**b. Faktor politik**

Beberapa faktor politik yang mempengaruhi sektor publik adalah hubungan Negara dengan masyarakat, legitimasi pemerintah, tipe rezim yang berkuasa, ideologi Negara, elit politik dan massa, jaringan internasional dan kelembagaan.

**c. Faktor kultural**

Organisasi sektor publik dipengaruhi oleh beberapa faktor kultural yaitu keragaman suku, ras, agama, bahasa dan budaya. Selain itu, sistem nilai di masyarakat, historis, sosiologi masyarakat, karakteristik masyarakat dan tingkat pendidikan sangat mempengaruhi.

**d. Faktor demografi**

Faktor-faktor demografi yang mempengaruhi organisasi sektor publik antara lain pertumbuhan penduduk, struktur usia penduduk, migrasi dan tingkat kesehatan.

### 2.1.3.3 Pengertian Akuntansi Keuangan Daerah

Pengertian Akuntansi keuangan daerah menurut **Halim adalah:**

**"proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan ) dari entitas pemerintah daerah pemda (kabupaten, kota atau provinsi) yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak eksternal entitas pemda (Kabupaten, kota, atau provinsi). "**

**(Abdul Halim, 2008 : 42)**

Pengertian Akuntansi Keuanagn Daerah menurut **Mursyidi** adalah :

**"Akuntansi keuangan daerah merupakan mekanisme akuntansi yang memproses transaksi keuangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Akuntansi pemerintah juga meluas pada semua entitas yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat, misalnya yayasan sosial, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM)."**

**(Mursyidi , 2009 : 1)**

### 2.1.3.4 Dasar Hukum Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah

Akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah harus menunjukkan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, antara lain:

a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia khususnya yang mengatur mengenai keuangan negara;
b. *Indische Comptabiliteitswet* (ICW)/Undang-Undang Pembendaharaan Indonesia (UUPI);
c. Undang-Undang APBN;
d. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah;
e. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah;
f. Keputusan Presiden (Keppres) tentang Pelaksanaan APBN;
g. Peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang keuangan pusat dan daerah.

Apabila terdapat pertentangan antara standar akuntansi keuangan pemerintah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka yang berlaku adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai penjabarannya, di bidang administrasi keuangan daerah, berbagai peraturan perundangan yang lebih operasionalpun dikeluarkan. Beberapa peraturan yang relevan disebut disini adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

b. Undang-Undang No.24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).
c. Undang-Undang No.56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
d. Undang-Undang No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
e. Peraturan Pemerintah No.55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
f. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
g. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.59 Tahun 2007 tentang perubahan Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengubah Permendagri No.13 Tahun 2006.

Dari peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa hasil akhir yang diharapkan adalah adanya akuntabilitas publik dalam pengelolaan keuangan daerah.

### 2.1.4 Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Untuk menentukan prosedur penuntasan akuntabilitas (*accountability discharge*), perlu ditetapkan entitas pelaporan keuangan untuk menunjukkan entitas akuntansi yang menjadi pusat-pusat pertanggungjawaban keuangan pemerintah. Entitas pelaporan keuangan mengacu pada konsep bahwa setiap pusat pertanggungjawaban harus bertanggungjawab atas pelaksanaan tugasnya sesuai dengan peraturan. Entitas pelaporan keuangan pemerintah daerah terdiri atas:

a. Pemerintah Daerah secara keseluruhan.
b. DPRD, Pemerintah Tingkat Propinsi/Kabupaten/Kota, Dinas pemerintah tingkat Propinsi/Kabupaten/Kota dan Lembaga Teknis Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota.

Penetapan dinas sebagai entitas akuntansi pemerintah daerah didasarkan pada pengertian bahwa pengukuran kinerja akan lebih tepat jika dilakukan atas suatu fungsi. Dalam struktur pemerintah daerah, dinas merupakan suatu unit kerja yang paling mendekati gambaran suatu fungsi pemerintah daerah.

### 2.1.4.1 Pengertian Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Pemerintah Daerah pada saat ini telah dituntut untuk bisa menghasilkan Laporan Pertanggungjawaban yang memiliki nilai akuntabilitas dan transparansi yang tinggi. Untuk dapat menghasilkan LPJ tersebut tentunya memerlukan sarana dan prasarana yang memadai, disertai dengan pembelajaran terhadap sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah daerah agar dapat memahami dan melaksanakan sistem yang baru dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Menurut **Abdul Halim** akuntansi keuangan daerah dapat di definisikan sebagai berikut :

> **"Suatu proses identifikasi, pengukuran, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota) yang dijadikan sebagai informasi dalam pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukan".**
>
> **(Abdul Halim, 2008:35)**

Pengertian akuntansi pemerintah daerah maka Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) menurut **Mahmudi** menyatakan bahwa:

> **"Sistem Akuntansi Keuangan Daerah adalah serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan Pemerintah Daerah."**

**(Mahmudi , 2011:223)**

Prosedur yang dimaksudkan disini adalah proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) suatu organisasi. Yang dimaksud dengan pengidentifikasian adalah pengidentifikasian transaksi ekonomi, agar dapat membedakan mana transaksi yang bersifat ekonomi dan mana yang tidak. Proses selanjutnya adalah pengukuran transaksi ekonomi yaitu dengan menggunakan satuan uang. Proses tersebut menggunakan sistem pencatatan dan dasar akuntansi tertentu. Pelaporan transaksi ekonomi akan menghasilkan laporan keuangan yang merupakan hasil akhir proses akuntansi.

Dasar atau basis akuntansi merupakan salah satu asumsi dasar dalam akuntansi yang penting. Hal ini disebabkan asumsi ini disebabkan asumsi ini menentukan kapan pencatatan suatu transaksi dilakukan, yang tidak dikenal dalam tata buku keuangan daerah selama era pra reformasi keuangan daerah.

Berdasarkan **Permendagri No 13 Tahun 2006** yang terdapat pada **pasal 232** menyatakan bahwa Sistem Akuntansi Keuangan Daerah merupakan :

> **"Serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan komputer".**

**(Permendagri No 13 Tahun 2006, 2008:76)**

Dari beberapa pengertian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) merupakan sistem akuntansi yang terdiri dari seperangkat kebijakan, standar dan prosedur yang dapat menghasilkan laporan yang relevan, andal dan tepat waktu untuk menghasilkan informasi dalam bentuk laporan keuangan yang akan digunakan oleh pihak intern dan ekstern pemerintah daerah untuk mengambil keputusan ekonomi. Sehingga dimensi dari Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terdiri dari :

1. Kebijakan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD),
2. Prosedur Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD),
3. Sistem Akuntansi Sumber Daya Manusia, dan
4. Sistem Teknologi Informasi.

### 2.1.4.2 Faktor–Faktor Penyususnan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Namun untuk menyusun sistem akuntansi sektor publik, menurut **Indra Bastian** perlu mempertimbangkan beberapa faktor, yaitu :

1. **Sistem akuntansi yang disusun harus memenuhi prinsip kecepatan**
2. **Sistem akuntansi yang disusun harus memenuhi prinsip keamanan**
3. **Sistem akuntansi yang disusun harus memenuhi prinsip keekonomisan**

**(Indra Bastian, 2007:31)**

Dari faktor-faktor penyusunan system akuntansi keuangan daerah diatar dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Sistem akuntansi yang disusun harus memenuhi prinsip kecepatan, yaitu bahwa sistem akuntansi harus mampu menyediakan informasi yang

diperlukan secara tepat waktu dan dapat memenuhi kebutuhan sesuai dengan kualitas yang diperlukan.

2. Sistem akuntansi yang disusun harus memenuhi prinsip keamanan. Hal ini berarti bahwa sistem akuntansi harus dapat membantu menjaga keamanan harta milik organisasi. Untuk menjaga keamanan harta milik organisasi, sistem akuntansi harus disusun dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip pengawasan internal.
3. Sistem akuntansi yang disusun harus memenuhi prinsip keekonomisan. Hal ini berarti biaya untuk menyelenggarakan sistem akuntansi harus dapat ditekan sehingga relatif tidak mahal. Dengan kata lain, penyelenggaraan sistem akuntansi perlu mempertimbangkan biaya *versus* manfaat (*cost versus benefit*) dalam menghasilkan suatu informasi.

### 2.1.5 Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas Pemerintah Daerah

Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas adalah suatu catatan yang dibuat untuk melaksanakan kegiatan pengeluaran baik dengan cek maupun dengan uang tunai yang digunakan untuk kegiatan umum perusahaan.

#### 2.1.5.1 Pengertian Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas

Pengertian pengeluaran kas manurut **Mulyadi** adalah:

**"Pengeluaran Kas adalah suatu catatan yang dibuat untuk melaksanakan kegiatan pengeluaran baik dengan cek maupun dengan uang tunai yang digunakan untuk kegiatan umum perusahaan."**

**(Mulyadi, 2008:543)**

**Mahmudi** menyatakan bahwa**,** sistem akuntansi pengeluaran kas adalah:

**"Serangkaian proses mulai pencatatan, penggolongan, dan peringkasan transaksi atau kejadian keuangan serta pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang berkenaan dengan pengeluaran kas pada SKPD atau pada SKPKD yang dapat dilaksanakan secara manual maupun terkomputerisasi."**

**(Mahmudi , 2011:29)**

Menurut Depdiknas Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas:

**"Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas adalah suatu proses, cara, perbuatan mengeluarkan alat pertukaran yang diterima untuk pelunasan utang dan dapat diterima sebagai suatu setoran ke bank dengan jumlah sebesar nominalnya, juga simpanan dalam bank atau tempat-tempat lainnya yang dapat diambil sewaktu- waktu."**

**(Depdiknas, 2003:535)**

Pengeluaran uang dalam suatu perusahaan adalah untuk membayar berbagai macam transaksi, maka prosedur pengawasannya dilakukan dengan cara sebagai berikut :

a. Semua Pengeluaran uang yang relatif cukup besar menggunakan cek.
b. Dibuat laporan kas setiap hari.
c. Dipisahkan antara yang menulis cek, menandatangani cek dan yang mencatat pengeluaran perusahaan.
d. Diselenggarakan kas kecil untuk pengeluaran yang jumlahnya relatif kecil dan yang sifatnya rutin.
e. Diadakan pemeriksaan dalam jangka waktu yang tidak ditentukan.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas adalah suatu proses yang dilaksanakan untuk melaksanakan pengeluaran kas baik dengan cek maupun uang tunai untuk

kegiatan perusahaan. Sistem Akuntansi pokok yang digunakan untuk melaksanakan pengeluaran kas yaitu sistem akuntansi pengeluaran kas dengan cek dan sistem akuntansi pengeluaran kas dengan melalui dana kas kecil.

### 2.1.5.2 Pengertian Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas Pemerintahan Daerah

Pengertian prosedur/sistem akuntansi pengeluaran kas oleh **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 :**

> **"Prosedur akuntansi pengeluaran kas pada SKPD meliputi serangkaian proses mulai dari pencatatan, pengiktisaran, sampai dengan pelaporan keuangan yang berkaitan dengan pengeluaran kas dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer."**
>
> **(Permendagri No 13 Tahun 2006, 2008: 94)**

Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas daerah merupakan sistem yang diguakan untuk mencatat seluruh transaksi pengeluaran kas meliputi serangkaian kegiatan menerima, menyimpan, menyetor, membayar, menyerahkan, dan mempertanggung jawabkan pengeluaran uang yang berada dalam pengelolaan SKPKD dan / atau SKPD.

#### 2.1.5.2.1 Fungsi Terkait dalam Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas Pemerintahan Daerah

Menurut **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006** fungsi yang terkait dalam sistem akuntansi pengeluaran kas yaitu:

> **"Fungsi yang terkait dalam prosedur akuntansi pengeluaran kas pada SKPD dilaksanakan oleh fungsi akuntansi pada PPK-SKPD, sedangkan pada SKPKD dilaksanakan oleh fungsi akuntansi pada SKPKD"**
>
> **(Permendagri No 13 Tahun 2006, 2008 : 95)**

Prosedur akuntansi pengeluaran kas dilaksanakan oleh PPK-SKPD.

1. PPK-SKPD berdasarkan bukti transaksi pengeluaran kas melakukan pencatatan ke dalam buku jurnal pengeluaran kas. Dengan mencantumkan uraian rekening-lawan asal pengeluaran kas berkenaan.
2. Secara periodik jurnal atas transaksi pengeluaran kas diposting ke dalam buku besar rekening berkenaan.
3. Setiap akhir periode semua buku besar ditutup sebagai dasar penyusunan laporan keuangan SKPD.

#### 2.1.5.2.2 Dokumen yang digunakan Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas Pemerintahan Daerah

Menurut **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006** Dokumen yang digunakan dalam prosedur akuntansi pengeluaran kas pada SKPD dan/atau SKPKD terdiri atas:

1. **Surat Penyediaan Dana (SPD)**
2. **Surat Perintah Membayar (SPM)**
3. **Kuitansi pembayaran dan bukti pembayaran lainnya**
4. **SP2D**
5. **Bukti transfer**
6. **Nota debit bank**
7. **Buku jurnal pengeluaran kas**
8. **Buku besar**
9. **Buku besar pembantu**

**(Permendagri No 13 Tahun 2006, 2008 : 95)**

Dari dokumen-dokumen yang disebutkan diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

1. **Surat Penyediaan Dana (SPD)**

   Dokumen yang dibuat oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sebagai media atau surat yang yang menunjukkan tersediannya dana untuk diserap/ direalisasi.

2. **Surat Perintah Membayar (SPM)**

   Dokumen yang dibuat oleh pengguna anggaran untuk mengajukan Surat Perintah pencairan dana (SP2D) yang akan diterbitkan oleh Bendahara Umum Daerah (BUD) atau Kuasa BUD.

3. **Kuitansi pembayaran dan bukti pembayaran lainnya**

   Dokumen sebagai tanda bukti pembayaran.

4. **SP2D**

   Dokumen yang diterbitkan oleh BUD atau Kuasa BUD untuk mencairkan uang pada bank yang telah ditunjuk.

5. **Bukti transfer**

   Dokumen atau bukti atas transfer pengeluaran daerah.

6. **Nota debit bank**

   Dokumen atas bukti dari bank yang menunjukkan adanya transfer uang keluar dari rekening kas umum daerah.

7. **Buku jurnal pengeluaran kas**

   Merupakan catatan yang diselenggarakan oleh fungsi akuntansi untuk mencatat dan menggolongkan semua transaksi atau kejadian yang berhubungan dengan pengeluaran kas.

8. **Buku besar**

   Merupakan catatan yang diselenggarakan oleh fungsi akuntansi untuk memosting semua transaksi atau kejadian selain kas dari jurnal pengeluaran kas ke buku besar untuk setiap rekening aset , kewajiban, ekuitas, dana, pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

9. **Buku besar pembantu**

   Merupakan catatan yang diselenggarakan oleh fungsi akuntansi untuk mencatat semua transaksi atau kejadian yang berisi rincian akun buku besar untuk setiap rekening yang dianggap perlu.

**2.1.5.2.3 Sistem/Prosedur Akuntansi Pengeluaran Kas Pemerintahan Daerah**

Sistem akuntansi pengeluaran kas menurut **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006** pasal 196 sampai 226 mengatur mengenai Penatausahaan Pengeluaran Kas:

1. Surat Penyediaan Dana (SPD)

   SPD adalah Surat Penyediaan Dana, yang dibuat oleh BUD (Bendahara Umum Daerah dalam rangka manajemen kas daerah. SPD digunakan untuk menyediakan dana bagi tiap-tiap SKPD dalam waktu tertentu. Informasi dalam SPD menunjukan secara jelas alokasi tiap kegiatan.

   1. Setelah penetapan anggaran kas, PPKD dalam rangka manajemen kas menerbitkan Surat Penyediaan Dana (SPD).
   2. SPD disiapkan oleh Kuasa Bendahara Umum Daerah (BUD) untuk ditandatangani oleh PPKD. Pengeluaran kas atas beban APBD dilakukan Berdasarkan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD.

2. Surat Permintaan Pembayaran (SPP)
    1. Berdasarkan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD, bendahara pengeluaran mengajukan Surat Permintaan Pembayaran(SPP) kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggara melalui PPK-SKPD.
    2. SPP terdiri dari:
        a. SPP Uang Persediaan (SPP-UP);
        b. SPP Ganti Uang (SPP-DU);
        c. SPP Tambahan Uang (SPP-TU); dan
        d. SPP Langsung (SPP-LS).
    3. Pengajuan SPP dilampiri dengan daftar rincian rencana penggunaan dana sampai dengan jenis belanja.
        a. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-UP dilakukan oleh bendahara pengeluaran untuk memperoleh persetujuan dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD dalam rangka pengisian uang persediaan.
        b. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-TU dilakukan oleh bendahara pengeluaran untuk memperoleh persetujuan dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD dalam rangka tambahan uang persediaan.
        c. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-TU dilakukan oleh bendahara pengeluaran untuk memperoleh persetujuan dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD dalam rangka tambahan uang persediaan.

d. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-GU dilakukan oleh bendahara pengeluaran untuk memperoleh persetujuan dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK/SKPD dalam rangka ganti uang persediaan.

e. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-TU dilakukan oleh bendahara pengeluaran untuk memperoleh persetujuan dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD dalam rangka tambahan uang persediaan. Batas jumlah pengajuan SPP-TU harus mendapat persetujuan dari PPKD dengan memperhatikan rincian kebutuhan dan waktu penggunaan ditetapkan dalam peraturan kepala daerah. Dalam hal dana tambahan uang tidak habis digunakan dalam 1 (satu) bulan, maka sisa tambahan uang disetor ke rekening kas umum daerah. Pengajuan dokumen SPP-UP, SPP-GU dan SPP-TU digunakan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran SKPD yang harus dipertanggungjawabkan.

f. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-LS untuk pembayaran gaji dan tunjangan serta penghasilan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh bendahara pengeluaran guna memperoleh persetujuan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD.

3. Surat Perintah Membayar (SPM)

1) Dalam hal dokumen SPP dinyatakan lengkap dan sah, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran menerbitkan SPM.

2) Dalam hal dokumen SPP dinyatakan tidak lengkap dan/atau tidak sah, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran menolak menerbitkan SPM.
3) Dalam hal pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk penjabat yang diberi wewenang untuk menandatangani SPM. Penerbitan SPM paling lama 2 (dua) hari kerja terhitung sejak diterimanya dokumen SPP. Penolakan penerbitan SPM paling lama 1 (satu) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan SPP. SPM yang telah diterbitkan diajukan kepada kuasa BUD untuk penerbitan SP2D.
    1. Dokumen-dokumen yang digunakan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dalam menatausahakan pengeluaran perintah membayar mencakup:
        a. Register SPM-UP/SPM-GU/SPM-TU/SPM-LS; dan
        b. Register surat penolakan penerbitan SPM.
    2. Penatausahaan pengeluaran perintah membayar dilaksanakan oleh PPK-SKPD. Setelah tahun anggaran berakhir, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dilarang menerbitkan SPM yang membebani tahun anggaran berkenaan.
4) Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D)
    1. Kuasa BUD meneliti kelengkapan dokumen SPM yang diajukan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran agar pengeluaran yang diajukan tidak melampaui pagu dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Kelengkapan dokumen SPM-UP untuk penerbitan SP2D adalah surat pernyataan tanggung jawab pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran.
3. Kelengkapan dokumen SPM-TU untuk penerbitan SP2D adalah surat pernyataan tanggung jawab pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran.
4. Dalam hal dokumen SPM dinyatakan lengkap, kuasa BUD menerbitkan SP2D.
5. Dalam hal dokumen SPM dinyatakan tidak lengkap dan/atau tidak sah dan/atau pengeluaran tersebut melampau pagu anggaran, kuasa BUD menolak menerbitkan SP2D.
6. Dalam hal kuasa BUD berhalangan, yang bersangkutan dpat menunjuk pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani SP2D.

5) Surat Pertanggungjawaban Pengeluaran (SPJ)

Bendahara pengeluaran secara administratif wajib mempertanggungjawabkan pengunaan uang persediaan/ganti uang persediaan/tambah uang persediaan kepada kepala SKPD melalui PPK-SKPD.

**(Permendagri No 13 Tahun 2006, 2008 : 77 )**